



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN, RELACIONES  
INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL**

**SESIÓN No. 171**

**FECHA:**

09 de abril de 2012, a las 9h45

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN ASISTENTES:**

Preside: Fernando Bustamante

Betty Amores

Vethowen Chica

Fausto Cobo

César Montúfar

Gabriel Rivera

Wladimir Vargas

Soledad Vela

Eduardo Zambrano

Secretaria Relatora: Dra. Cristina Ulloa

**LUGAR:**

Sala de sesiones de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, ubicada en el séptimo piso del Palacio Legislativo localizado en la Av. 6 de Diciembre y Piedrahita de la ciudad de Quito.

**ORDEN DEL DÍA:**

1. Continuar con el tratamiento de los Proyectos de Ley: Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, Ley de Creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y Ley de Seguridad Ciudadana. Asisten los siguientes invitados: Ministro Coordinador de Seguridad o su delegado, Ministra de Justicia o su delegado, y Ministro de Defensa o su delegado, quienes presentan sus pareceres al respecto.

2. Continuar con el tratamiento del Proyecto de Ley Reformativa al Código de la Policía Marítima. Asisten los siguientes invitados: Asambleísta Virgilio Hernández Enríquez, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio de la Asamblea Nacional, y Dr. Frowel Cun Ugalde, del Estudio Jurídico Legal Ocean S.A., quienes presentan sus pareceres al respecto.



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

3.- Puntos varios.

**DESARROLLO:** Luego de aprobarse el Orden del Día que antecede y por existir quórum reglamentario, el señor Presidente declara instalada la sesión.- **PUNTO UNO: PRESIDENTE DE LA COMISIÓN:** No asiste el Ministro Coordinador de Seguridad.- **DRA. JOHANA PESÁNTEZ, MINISTRA DE JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y CULTOS:** El proyecto de Ley de Entidades de Seguridad Ciudadana, no tiene concordancia con los demás proyectos presentados. Vemos que sobre el órgano investigativo, este proyecto tiene un muy importante aporte. El proyecto de Ley de Seguridad Pública y del Estado, tiene como finalidad crear políticas de seguridad y vemos que el Ministerio del Interior ya tiene estas políticas. En el proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana, no se trata la estructura de las entidades, su naturaleza y funcionamiento del proyecto presentado. El plan de seguridad ciudadana propuesto, también ya lo tiene el Ministerio de Coordinación de Seguridad.- **ASAMBLEÍSTA BETTY AMORES:** ¿La Fiscalía intervino en la elaboración del proyecto de Ley de Entidades de Seguridad Ciudadana? ¿La investigación técnica debe ser dirigida por el Ministerio del Interior?.- **DRA. JOHANA PESÁNTEZ, MINISTRA DE JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y CULTOS:** La Fiscalía, sí participo en la elaboración de este proyecto de Ley. La investigación debe ser dirigida por el Ministerio del Interior en todos los temas técnicos.- **ASAMBLEÍSTA FAUSTO COBO:** Desde mi punto de vista no existe un plan de seguridad ciudadana, porque solo hay una matriz de coordinación entre los sectores estratégicos. ¿Está normativa es para las Entidades de Seguridad Ciudadana?.- **DRA. JOHANA PESÁNTEZ, MINISTRA DE JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y CULTOS:** La seguridad es un tema de todos, y en efecto este proyecto de Ley, es una normativa para las Entidades de Seguridad Ciudadana.- **PRESIDENTE DE LA COMISIÓN:** No asiste el Ministro de Defensa, por lo que declaro suspendido el punto uno del orden del día. La sesión entra en receso siendo las 10h53. Se reinstala la sesión siendo las 11h50.-**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN:** Suspende el tratamiento.-**PUNTO TRES:** No existen puntos varios.-**PUNTO DOS: ASAMBLEÍSTA VIRGILIO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS, DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO DE LA ASAMBLEA NACIONAL:** Básicamente no hemos encontrado relación con el tema que están tratando. En el proyecto de Ley de Régimen Especial de Galápagos que nosotros estamos tramitando, únicamente haremos referencias a las infracciones administrativas referentes al tema ambiental, las mismas que las hemos calificado en leves, graves y muy graves y todos los temas referidos a materia de Policía Marítima se remitirán al Código de Policía Marítima por lo tanto no vamos a tratarlo ni a tipificarlos en este proyecto. Asimismo el control y monitoreo de patrullaje debe ser realizado por la Policía Marítima.- **ASAMBLEÍSTA WLADIMIR VARGAS:** ¿Los gobiernos regionales y locales tendrán el control de guardaparques, o se mantiene en manos de los guardacostas? ¿Por qué las sanciones administrativas no son incluidas en el Código Penal?.-**ASAMBLEÍSTA VIRGILIO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS, DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO DE LA ASAMBLEA NACIONAL:** Las sanciones administrativas se establecen para que exista una acción inmediata por parte de las autoridades competentes e impedir que se cometan daños ambientales. Las competencias de los municipios se mantienen en materias específicas exclusivas y todas aquellas que tienen que ver en el manejo de zonas protegidas es potestad de la Dirección del Parque y del Ministerio del Ambiente.-**ASAMBLEÍSTA BETTY AMORES:** No podemos crear la Corte de Justicia Militar aparte de las que ya tenemos, ni jurisdicciones ni competencias de las ya establecidas en la Función Judicial, pero sí podemos crear un ámbito administrativo de adopción de decisiones. Modificar las atribuciones de las Capitanías de Puerto y que tengan facultad administrativa para pronunciar una decisión que será acto administrativo.-**ASAMBLEÍSTA VIRGILIO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS, DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO DE LA ASAMBLEA NACIONAL:** En el caso del proyecto de ley, la idea es buscar que las infracciones, competencias y las sanciones que se establezca, sean claramente administrativas y que después sean judicializados.- **ASAMBLEÍSTA FAUSTO COBO:** Muchas de las inquietudes ya están planteadas en las observaciones que realizó la Fuerza Naval en una sesión anterior.-**ASAMBLEÍSTA VIRGILIO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS, DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO DE LA ASAMBLEA NACIONAL:** Se ha



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

cuidado que las infracciones administrativas tengan sanciones que sean proporcionales en el ámbito administrativo y de igual forma hemos dejado las responsabilidades que no pueden ser de la Dirección del Parque y del Consejo de Gobierno, a la Policía Marítima. -**ASAMBLEÍSTA BETTY AMORES:** Las reformas al Código del Policía Marítima que se realicen debe estar enmarcadas en las declaraciones de CONVEMAR y en del proyecto de Ley de Galápagos.-**ASAMBLEÍSTA SOLEDAD VELA:** ¿Qué autoridad tiene el control de las pesquerías y pesca ilegal? -**ASAMBLEÍSTA VIRGILIO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS, DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO DE LA ASAMBLEA NACIONAL:** El régimen especial hace que ciertas atribuciones exclusivas de los municipios puedan compartirse con el Consejo de Gobierno.-**DR. FROWEL CUN UGALDE:** Comparto que se encuentra planteada correctamente la necesidad de actualizar la legislación de Policía Marítima en el país, por razones de orden institucional y poner acorde tal legislación cronológicamente frente a la normativa internacional, constitucional y legal actualmente en vigencia, ya que han transcurrido más de 60 años desde que fuera expedido el primer cuerpo legal para regular las actividades marítimas y transporte correspondiente por parte del Estado ecuatoriano. Considero que en el texto inicial sobre la exposición de motivos, no se encuentran señaladas con la debida importancia las normativas contenidas en los Convenios Internacionales y en la Constitución de la República del Ecuador, lo cual es imperativo hacerlo, con el propósito que se fortalezca la necesidad de un nuevo texto de ley, respecto del anacrónico Código de Policía Marítima existente. Dentro del marco de la nueva Constitución de la República del Ecuador y con las facultades que le otorga dicho cuerpo normativo al Presidente Constitucional de la República, en su artículo 147, numerales 5 y 6, en concordancia con el Art. 17 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada y además, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), la Función Ejecutiva ha expedido varios Decretos Ejecutivos, disponiendo una nueva estructuración administrativa en las áreas del transporte marítimo y portuario nacional, transformando la vieja estructura que existía y reformando por lo tanto, áreas de competencias en el campo administrativo para los Ministerios de Transporte y de Defensa, en sus ámbitos pertinentes, como autoridades designadas al respecto. Como se puede apreciar en el proyecto en referencia no constan las últimas actualizaciones que tienen que ver con varias disposiciones o normativas, particularmente, entre otros, el Decreto Ejecutivo 1087 del 7 de marzo de 2012, instrumento que cambia estructuralmente un sistema no establecido actualmente y que obviamente no existe en el actual Código de Policía Marítimo. Por lo tanto, no existe una coordinación en la aludida exposición de motivos que se me remitió, que incorpore estas nuevas situaciones normativas que dan una connotación diferente al sistema de transporte marítimo nacional actual y que no han sido consideradas en el proyecto de reformas que se analiza, habida consideración que desde el 10 de julio de 2010 fecha en que se presentó dicho texto por iniciativa legislativa del Asambleísta Alfredo Ortiz, aun no había sido expedido el Decreto Ejecutivo 1087 del 7 de marzo de 2012. Las normativas de carácter internacional en materia de transporte marítimo, seguridad, contaminación, salvamento, tonelaje, medidas, etc., que el Ecuador ha suscrito mediante convenios y tratados internacionales con organismos multilaterales o bilaterales con otros Estados, y que deben ser incorporadas con obligatoriedad jurídica para el país, incluso en aplicación obligatoria de los mismos, antes que la actual Constitución de la República del Ecuador, en cuanto a lo referente en derechos que puedan ser afectados en la persona humana, que en una u otra forma utilice todos los servicios que correspondan por el transporte marítimo o portuario. Por lo tanto, estimo que es menester incorporar dentro de la exposición de motivos de la Ley Reformatoria en análisis, una secuencia cronológica de los convenios internacionales que el Ecuador ha suscrito y que son de aplicación obligatoria en todo el territorio ecuatoriano y que no sólo tienen que ver con el transporte marítimo, sino en una serie de actividades que en el contexto general se interrelacionan. Si bien es verdad que en las observaciones que he formulado sobre la exposición de motivos relativo a la ausencia de la referencia de falta de las normativas secundarias expedidas mediante Decretos Ejecutivos, por parte del Presidente de la República en cuanto a la nueva estructuración administrativa, con las facultades que le otorgan la Constitución de la República y el ERJAFE, este proyecto de reformas se inicia en la secuencia de su trámite para ser tratado, en el mes de julio de 2010 y por tanto, se encuentra ausente explicablemente el último Decreto signado con el No. 1087 del 7 de marzo de 2012 que tiene que ver con el ámbito de atribuciones de la Autoridad Marítima que corresponden al Ministerio de Transporte y Obras Públicas y del Ministerio de Defensa, a través de la Subsecretaria de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial y de la Autoridad de Policía Marítima, respectivamente. No se han considerado tampoco los Decretos Ejecutivos No. 8 publicado en el R. O. No. 18 del 8 de febrero del 2007, Decreto Ejecutivo No. 1111 publicado en el R. O. No. 358 del 12 de junio del 2008 y el Decreto Ejecutivo No. 4 publicado en el R.O. No. 12



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

del 26 de agosto del 2009. Por tanto, estimo necesario hacer constar en los Considerandos del proyecto reformativo estas normativas secundarias que se encuentran vigentes y que han cambiado sustancialmente la gestión administrativa del Estado en lo referente a la Autoridad Portuaria Nacional y del Transporte Acuático, así como, de la Autoridad de Policía Marítima en el ámbito de sus competencias, tanto en el Ministerio de Transporte como en el Ministerio de Defensa. En la opinión que he expuesto anteriormente he destacado la existencia de una extensa normatividad a través de Convenios y Tratados Internacionales, así como legislación y normativa secundaria que se encuentran dispersas y que además se han expedido posteriormente al proyecto en referencia y que consecuentemente no se encuentran inmersos en el articulado planteado en la reforma al Código de Policía Marítima. Como visión general de los diferentes artículos constantes en el proyecto de reforma al aludido Código, existiría un inoficioso e inaplicable mandato imperativo legal para que puedan operar en una nueva estructura y gestión administrativa que ya se encuentra establecida a través de la nueva normativa aludida, así mismo, en la competencia de los Ministerios de Estado a su cargo, tanto en la Autoridad Portuaria Nacional, como en la Autoridad de Policía Marítima, toda vez que la estructura administrativa indicada en el proyecto de reformas son completamente diferentes a las existentes actualmente, debido a las normativas aplicables en la administración pública que le ha correspondido efectuar al Presidente de la República en su gestión y atribución que le otorga la Constitución de la República y que trasciende, reitero, a través de los Decretos Ejecutivos expedidos al respecto. Para poder poner en operatividad o funcionamiento las disposiciones legales del proyecto de reformas al Código de Policía Marítima, tendría la Administración Pública que volver a reestructurarse en un proceso que ya está establecido y que ha demarcado competencias y atribuciones específicas para cada una de las Autoridades en su ámbito de ejecución y aplicación. Por otro lado es importante señalar, que en el ámbito general del articulado reformativo se amplíe el espectro relacionado con los siguientes aspectos: La precisión y amplitud de los objetivos de la ley, el ámbito de aplicación y de las competencias de los órganos encargados y de sus atribuciones pertinentes. Las definiciones o glosario debería establecerse prioritariamente en la parte inicial del texto de la ley y no al final para que el articulado de aplicación en su desenvolvimiento posterior formen un criterio claro, tanto del que aplica la ley como de aquel que se encuentra afectado en un derecho que lo esgrima y se defienda ante la autoridad pertinente. Establecer con precisión las nuevas competencias administrativas de la Autoridad de Policía Marítima existentes a la fecha actual, con las normativas vigentes, acorde con la Constitución y las leyes. Debe excluirse a los buques de guerra pertenecientes al Estado Ecuatoriano, así como los de los Estados amigos del Ecuador que ingresen a aguas territoriales en misiones de visita en aguas nacionales. Se mantiene equivocadamente como órgano de justicia a la Corte de Justicia Militar, la que actualmente es inexistente jurídicamente, habida consideración que la Función Jurisdiccional absorbe, de conformidad con la Constitución de la República vigente, tal competencia a la Corte Nacional de Justicia, sometidos al Consejo Nacional de la Judicatura. Se debe considerar en el proyecto de reformas lo relacionado con los Terminales Petroleros y su actividad, ya que dicha actividad se vincula con el transporte de materiales sometidos a normas específicas en el control de sus contenidos y de transporte, no olvidando que existe una legislación especial vigente a la fecha con los órganos de control. Considero que debe existir un capítulo especial para la Reserva Marina de Galápagos, en la misma que se debe normar y regular tanto el transporte de buques de carga desde el continente hacia las Islas Galápagos, así como la navegación dentro de la Reserva Marina, además también sobre la coordinación con los organismos pertinentes en la provincia de Galápagos por tratarse de un Régimen Especial, todo ello de conformidad con lo determinado en la Constitución de la República y las leyes que al respecto se han expedido. La Capitanía mayor de Galápagos debería tener la sede en el puerto o isla que contenga el mayor tonelaje de registro histórico. El transporte de pasajeros en el interior de la Reserva Marina de Galápagos, debería estar sujeto a un mejor control y exigencia a las embarcaciones exigiendo seguros de protección e indemnidad, para que este frágil recurso esté protegido económicamente en casos de naufragios o daños por contaminación. Se debe por lo tanto, dar mayor capacidad de control para el manejo en situaciones de crisis o riesgos, en coordinación con las autoridades competentes en eventos de peligro de tsunami o riesgos de contaminación en la preparación de planes de contingencia para prevenir o mitigar daños ambientales. Estimo necesario que en el proyecto debe considerarse las dotaciones mínimas de seguridad para las embarcaciones en navegación en el territorio marítimo nacional, toda vez que convenios y tratados internacionales la establecen y vía legislación ecuatoriana debe tener el sustento normativo de los derechos para que las personas puedan esgrimir tales disposiciones. En el proyecto reformativo, aún se mantiene una figura, que para ser capitán de buque nacional, se requiere ser ecuatoriano por nacimiento, lo cual está en contradicción con los derechos que tienen los ecuatorianos por naturalización, de conformidad con la actual Constitución de la República. Entre otros elementos y situaciones, que valdría la pena tomar en cuenta, existen aquellos que se relacionan con la seguridad social aplicable para el caso, regímenes laborales en el



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

establecimiento de guardianías de a bordo, remuneraciones para los trabajos de los hombres del mar y su correspondiente regulación y cumplimiento por parte de los armadores y tripulantes, ya que actualmente existe un gran vacío legal o normativo en este sentido, ya que el régimen de trabajo a bordo, por tratarse de rutas de navegación y del cumplimiento de itinerarios es muy distinto a un régimen laboral de tierra, lo cual se debería observar y considerar en este trabajo legislativo. Establecer normativas específicas para la contaminación en los espacios acuáticos en coordinación con las autoridades administrativas encargadas de la aplicación del control ambiental, ya que en el proyecto de reformas se mantiene la estructura anterior en lo que tiene que ver con el desalojo de aguas sucias de los buques y de basuras, lo cual a la fecha lo rechazan todos los países adherentes a la Organización Marítima Internacional. Vale destacar, la omisión que existe en el proyecto de reformas, esto es, de suprimirle al Capitán de Puerto la capacidad y facultad conciliatoria que tiene en asuntos de divergencias ocurridos entre la gente de mar, lo cual de acuerdo a la costumbre que es una de las fuentes del derecho, se lo ha venido realizando con bastante aceptación por parte de aquellos que se relacionan en esta actividad, pudiendo evitarse a futuro largas contiendas judiciales, y como sabemos, la verdadera justicia indica que se debe de conciliar para evitar la controversia judicial, por lo que en el presente caso considero que el Capitán de Puerto debería seguir ostentando esa capacidad conciliatoria. Sería importante considerar que la Autoridad de Policía Marítima, por intermedio de las Capitanías de Puerto, tenga jurisdicción coactiva para el caso de abandono de embarcaciones surtas en puertos o en espacios acuáticos que obstaculizan el libre tráfico o que son un peligro para la navegación, para que tenga la capacidad legal para recuperar todo tipo de deudas o créditos que se deriven de las acciones que administrativamente tuviere que iniciar, al ordenar la remoción y desguace de dichas embarcaciones. Estimo además, que el Capitán de Puerto en coordinación con las autoridades de Aduana pueda autorizar el arribo de buques de bandera extranjera que vengan al país a repararse o dar mantenimiento en los astilleros, diques o arsenales nacionales de la República, todo esto con el propósito de dinamizar este tipo de trámites y dar la oportunidad al país de ingreso de divisas en esta clase de actividad marítima.- **ASAMBLEÍSTA FAUSTO COBO:** Los aportes emitidos son muy importantes y ha profundizado a nuestros argumentos, para que se plantee un nuevo cuerpo normativo.-**ASAMBLEÍSTA WLADIMIR VARGAS:** Solicito que las observaciones que usted ha realizado sea artículo por artículo y se nos remita a esta Comisión.-Por haberse agotado el Orden del Día, el señor Presidente declara clausurada la sesión, siendo las 13h20, firmando la presente acta con la Secretaria, que certifica:

Dr. Fernando Bustamante  
**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN**

Dra. Cristina Ulloa  
**SECRETARIA DE LA COMISIÓN**